



Nejvyšší správní soud,
Moravské náměstí 6,
657 40 Brno

ke sp. zn. **10 As 210/2021**
datovou zprávou

V Praze dne 23. 6. 2021

Žalobce:

Ing. Vojtěch Razima, nar. 6. 12. 1968
bytem Pražská 1148/59, Praha 10

zastoupen advokátem Pavlem Uhlem
sídlem Kořenského 15, Praha 5

Žalovaný:

Ministerstvo vnitra
se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7

stěžovatel

Osoba zúčastněná na řízení:

Správa Pražského hradu
příspěvková organizace Kanceláře prezidenta republiky
IČ 49366076
se sídlem Hrad I. nádvoří č.p. 1, Hradčany, 119 08 Praha

zastoupena prof. JUDr. Janem Křížem, CSc., advokátem
se sídlem Rybná 9, 110 00 Praha 1

Doplnění odůvodnění kasační stížnosti Správy Pražského hradu ze dne 31. 5. 2021 proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 4. 2021, č. j. 5 A 44/2021- 48

bez příloh



I.

1. Dne 31. 5. 2021 podal stěžovatel jako osoba zúčastněná na řízení („stěžovatel“) v souladu s § 106 odst. 2 zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního („s.ř.s.“) kasační stížnost, již se domáhá zrušení napadeného rozhodnutí, a to jednak z důvodu, že nebyl přizván do řízení jako osoba zúčastněná na řízení dle § 34 odst. 2 s.ř.s., ačkoli je vydáním napadeného rozhodnutí přímo dotčen ve svých právech a povinnostech, a dále z důvodu nezákonnosti napadeného rozhodnutí spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení (§ 103 odst. 1 písm. a) s.ř.s.). Níže stěžovatel doplňuje odůvodnění této kasační stížnosti.

II.

2. Stěžovatel je přesvědčen, že soud v napadeném rozhodnutí nesprávně posoudil právní otázku (absence) povinnosti žalobce jako oznamovatele shromáždění přiložit k oznámení písemný souhlas toho, kdo je vlastníkem, případně uživatelem pozemku, na němž se má shromáždění konat (v tomto případě stěžovatele), ve smyslu § 5 odst. 4 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, a to na základě nesprávného právního posouzení, že náměstí U Svatého Jiří na Pražském hradě, pozemek parc. č. 81 v k. ú. Hradčany (dále jen „předmětný pozemek“), je veřejným prostranstvím ve smyslu § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.
3. Dle ustanovení § 34 zákona o obcích jsou veřejným prostranstvím „*všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru*“. Stěžovatel je přesvědčen, že **předmětný pozemek není veřejným prostranstvím ve smyslu § 34 zákona o obcích, neboť nenaplnuje definiční znaky obecné přístupnosti a funkce veřejného prostranství.**

III.

4. Pokud jde o první podmínku, tedy obecnou přístupnost, spočívající ve faktické neomezené veřejné přístupnosti místa, celý areál Pražského hradu a tedy i předmětný pozemek není a nebyl ani nikdy v minulosti za celou dobu své existence přístupný každému bez omezení.
5. Podrobnější a rozsáhlejší výklad k tomuto historickému odůvodnění již byl stěžovatelem vypracován v dokumentu o historických souvislostech, který v rámci své kasační stížnosti předložil žalovaný a stěžovatel jej činí součástí odůvodnění své kasační stížnosti

IV.

6. Znak obecné přístupnosti vychází ze znaku funkce, resp. určení místa jako veřejného prostranství – tzv. materiálního znaku (kritéria) spočívajícího v určení pozemku k uspokojování potřeb občanů obce, resp. existenci funkčního významu daného prostranství pro sídelní celek, přičemž dle usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 2. 2020, sp. zn. I. ÚS 2129/19, veřejná prostranství zpravidla musí vykazovat užitnou hodnotu a potřebnost pro obecní život, které významem podstatně přesahují hranice bezprostředního okolí.
7. Jak také judikoval Nejvyšší soud v rozhodnutí sp. zn. 28 Cdo 1498/2014 „V tomto směru je možno říci, že ztotožnění veřejného prostranství ve smyslu § 34 zákona č. 128/2000 Sb. s pozemkem v obci, jehož přístupnost veřejnosti je dána pouze tím, že jeho vlastník nebrání procházejícím ve vstupu na pozemek, by odporovalo zmiňovanému ustanovení vyjadřujícímu význam určení pozemku pro potřeby občanů obce i logice věci, jež si

žádá, aby přístupný každému bez omezení byl pozemek, u něž je to významné z hlediska zajištění života v obci, a nikoliv, aby jakýkoliv volně přístupný pozemek byl pokládán za důležitý pro život v obci, a jako takový bez dalšího zařazen do kategorie veřejného prostranství.“ Pražský hrad neslouží obecnému užívání, jeho užívání není určeno široké veřejnosti, nýbrž jiným účelům. Režimová a bezpečnostní opatření na Pražském hradě vždy vyplývala z jeho určení a charakteru, ne naopak.

8. Dle v napadeném rozhodnutí zmiňované literatury musí vlastník veřejného prostranství respektovat status pozemku jako veřejného prostranství, slouží-li tento k obecnému užívání, tedy je-li jeho užívání určeno široké veřejnosti. Totéž platí, i pokud jde o obecnější pojem veřejného užívání, tedy užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídá jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů. **Pražský hrad však není svým účelem určen k tomu, aby sloužil obecnému užívání.**
9. Pražský hrad slouží především jako **sídlo, resp. rezidence prezidenta republiky**, sloužící pro oficiální i soukromé aktivity prezidenta, včetně **obydlí**, dále jako prostor pro uskutečňování **státních ceremoniálů a přijímání státních návštěv** a místo uložení **korunovačnických klenotů**.
10. Součástí Pražského hradu je katedrála sv. Víta, která je **centrem duchovního života** ve státě, je místem korunovaci králů a **inaugurací prezidentů** a jsou v ní uloženy vedle korunovačnických klenotů také **relikvie a ostatky** panovníků a jiných významných osobností českých dějin.
11. Pražský hrad je **symbolem českého státu** a jednou z nejvýznamnějších českých **kulturních památek**. Celý areál a výslovně také dotčené nám. U Sv. Jiří jako jeho součást je národní kulturní památkou (rejstříkové č. ÚSKP 101), která je jakožto součást historického centra Prahy součástí světového dědictví UNESCO (rej. č. ÚSKP 1) a památkové rezervace (rej. č. ÚSKP 1028). Areál Pražského hradu je také největším hradním komplexem na světě.
12. Stejně jako Pražský hrad, ani ostatní kulturní památky nejsou zásadně určeny k uspokojování potřeb občanů obce. Také v případě lesů, vody a jiných statků, které mohou být za určitých okolností předmětem veřejného užívání, k nimž přirovnal soud předmětný pozemek v napadeném rozhodnutí, nelze paušálně určit, že se jedná o veřejná prostranství, která lze bez dalšího veřejně užívat. Jak uvedl Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 5. 1. 2021, sp. zn. 28 Cdo 3483/2020 „*i lesy mohou mít charakter veřejného prostranství. Za veřejná prostranství nicméně nelze pokládat všechny lesy, nýbrž pouze takové, které splňují materiální znak veřejného prostranství daný jejich určením k uspokojování potřeb občanů obce, potažmo funkčním významem pro sídelní celek [...]*“ Tedy obecně řečeno, jak judikoval Nejvyšší soud v usnesení ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. 28 Cdo 1498/2014, „*Od těchto situací je nutno odlišit případy, v nichž se jedná o pozemek v obci, jenž sice je přístupný každému, neboť jeho vlastník neusiluje o zamezení vstupu třetích osob na něj, avšak jenž nikterak neslouží k uspokojování obecných potřeb a jehož vlastníku je ponechána na úvaze volba způsobu jeho využití, aniž by bylo trváno na užívání pozemku jako veřejného prostranství. Za takových okolností by bylo jen stěží možno usuzovat, že obec na úkor vlastníka realizuje uživatelské oprávnění k danému pozemku formou jeho účelového určení jako veřejného prostranství, [...]*“ Není vyloučeno, aby například určitá kulturní památka byla zároveň veřejným prostranstvím, například má-li tato sloužit s ohledem na svou zachovalost či přebudování nebo s ohledem na jiné okolnosti, jako

kulturní dům obce, ne každá však zákonné znaky veřejného prostranství naplňuje. Konečně, jak uváděl již také Ústavní soud v nálezu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl.ÚS 21/02, „Definici veřejného prostranství obsaženou v § 34 zákona o obcích nelze podle názoru Ústavního soudu považovat za příliš širokou. Jak konstatoval Senát ve svém vyjádření, se kterým se ztotožňuje i Ústavní soud, slova 'a další prostory přístupné bez omezení' obsažená v tomto ustanovení je nutné vykládat tak, že nejde o jakékoliv prostory, tj. "jiné prostory", ale že jde o prostranství mající obdobný charakter jako "náměstí, tržiště, silnice, místní komunikace, parky a veřejná zeleň'.“

13. V tomto kontextu stěžovatel rovněž doplňuje, že z pouhého názvu „náměstí“ u sv. Jiří nelze dovozovat, že se jedná o náměstí ve smyslu náměstí obsaženého v demonstrativním výčtu veřejných prostranství v § 34 OZř. Jde o neadekvátní český překlad původně německého příležitostného pojmenování tohoto prostranství (objevuje se pouze neoficiálně, poprvé na konci 18. století – roku 1791 St. Georg Platz). Z historického hlediska jde o nedílnou součást hlavního hradního nádvoří. Na oficiální mapě Hradu z roku 1849 toto místo neslo název IVter K.K.Burgplatz (v tehdejší oficiální pojmenování dále: III. nádvoří = IIIter K.K.Burgplatz; II.nádvoří = IIter K.K.Burgplatz; I.nádvoří = Iter K.K.Burgplatz). Německé slovo „Platz“ v hlavním významu odpovídá českému slovu „místo“, ve smyslu rovné plochy pro zvláštní účely, společenské, sportovní apod. (dle německého výkladového slovníku – „Platz“: 1a. größere ebene Fläche [für bestimmte Zwecke, z. B. Veranstaltungen, Zusammenkünfte] "ein runder Platz"; 1b. abgegrenzte, größere, freie Fläche für sportliche Zwecke oder Veranstaltungen; Sportplatz, "der Platz ist nicht bespielbar").
14. Vzhledem ke své podstatě, výše uvedené specifičnosti a významu nemůže Pražský hrad a tedy ani náměstí U Sv. Jiří sloužit obecnému užívání. Dle napadeného rozhodnutí vycházejí omezení užívání prostor pražského Hradu pro veřejnost z jeho specifického charakteru, nebrání však tomu, aby byl Hrad veřejným prostranstvím, jelikož jeho užívání veřejností jako veřejného prostranství odpovídá jeho povaze a účelu (bod 52.). S tímto závěrem se stěžovatel neztotožňuje. **Pokud by byl areál Pražského hradu užíván jako veřejné prostranství, nebylo by toto užívání v souladu s jeho povahou a účelem, neboť právě zmiňovaná specifičnost těchto prostor determinuje jeho účel, kterým není jeho užívání jako veřejného prostranství, ale jeho užívání jako sídla prezidenta, reprezentačních prostor státu, přijímání státních návštěv, kulturní památky, duchovního centra a místa uložení korunovačních klenotů.** Žalovaný tak neomezil žalobcovo shromažďovací právo toliko na základě faktického omezení v přístupnosti místa, jak uvádí soud v napadeném rozhodnutí (bod 57. a 61.), ale především na základě toho, že Pražský hrad není určen k obecnému užívání.

V.

15. Podle názoru stěžovatele tak soud posoudil otázku veřejného prostranství nesprávně především z těch důvodů, že i) předmětný pozemek je určen toliko k veřejnému užívání, a že ii) veřejným prostranstvím může být i pozemek s omezeným vstupem a s dalším omezeným režimem.
16. Předně již v samotném textu ust. § 34 zákona o obcích je zcela výslovně a jednoznačně uvedeno, že veřejným prostranstvím jsou prostory přístupné „bez omezení“. Oproti tomu bylo již v řízení před soudem uvedeno, že vstup do areálu Pražského hradu a to včetně vstupu na předmětný pozemek je dlouhodobě přístupný jen v určité době, tedy jednoznačně není bez omezení. Tato omezení nadto vyplývají z celé řady důvodů. Jedná se tak předně

o omezení vstupu jen na denní hodiny a dále opatření vyplývající ze skutečnosti, že se jedná o chráněný objekt a kulturní památku.

17. Text zákona o přístupnosti „bez omezení“ dále dlouhodobě vyklád komentářová judikatura tak, že se jedná především o omezení vstupu, a to výslovně na příkladech kdy je například omezen vstup na „nádvoří hradu, zámku“ ((Jamborová Kateřina, Potměšil Jan: Zákon o právu shromažďovacím. Praktický komentář. Nakladatelství Wolters Cluwer. Právní stav komentáře dostupného v ASPI je k 1. 4. 2020).
18. Tedy, komentářová literatura zcela výslovně uvádí, že veřejným prostranstvím jako příklad nejsou prostory s omezeným vstupem a to výslovně například nádvoří hradu. Oproti tomu městský zcela opačně vyložil, že dle jeho názoru může být veřejným prostranstvím i místo s omezeným vstupem, a to například nádvoří hradu. Takový postup soudu je tak nejen v rozporu s ustáleným odborným výkladem a zcela překvapivý, ale nadto i zcela neodůvodněný. Pokud by se soud rozhodl provést vlastní výklad v přímém rozporu s odborným výkladem, měl by takovým postupem alespoň důkladně odůvodnit a tímto opačným názorem se vypořádat. Městský soud však ani neuvedl, že odborný výklad je zcela opačný, nadto však sám svůj zcela stěžejní a protichůdný výklad odůvodnil jen velmi stroze a nepřesvědčivě v odst. 52 rozsudku. Soud tam uvedl, že omezení přístupnosti veřejného prostranstvím je možné, a to výslovně i u nádvoří hradu (Hradu). Nadto soud uvedl, že by veřejným prostranstvím bylo i dětské hřiště, které by bylo oplocené a na noc by se uzavíralo.
19. Dle názoru stěžovatele je tento výklad právně nesprávný a i prakticky nelogický. Podle názoru stěžovatele lze právě z hlediska shromažďovacího práva i prakticky dovodit, že není žádoucí, aby i na nádvořích hradů a na prostorách dětských hřišť, které jsou uzavřeny hradbami nebo ploty měl být stejný režim shromažďování jako na „náměstí, ulici, chodnících, parcích a jiných prostorách přístupných každému bez omezení“. Opětovně je nutná zdůraznit, že nejde o to, že by na těchto místech mělo být shromažďovací právo zcela vyloučené, ale u těchto prostranstvích zákon vyžaduje souhlas vlastníka nebo jiné oprávněné osoby. Tento zákonný postup a jeho výklad může být zcela přiměřený vůči přiměřeně oprávněnému omezení shromažďovacího práva. Nelze nezmínit příklad, že obecně může být shromažďovací právo být vykonáváno případně před uzavřeným dětským hřištěm nebo před uzavřeným hradem i bez souhlasu vlastníka nebo jiné oprávněné osoby.
20. Ostatně výklad soudu ani nemá oporu v soudem citované judikatuře. Je to právě náleží pléna Ústavního soudu ze dne 21. 9. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 50/03, který vyložil, že místa, která se uzavírají jako dětská hřiště nebo dvorní trakty nejsou veřejným prostranstvím dle definice zákona o obcích. Konkrétně tak Ústavní soud uvedl: „Některá ve vyhlášce příkladmo uváděná místa, jako jsou dvorní trakty, lávky, vodní plochy, parkoviště, letiště, nádraží, hřiště, koupaliště, dětská hřiště, pískoviště nebo jiná místa, kde si hrají děti, nemusí mít nutně povahu veřejného prostranstvím, protože jejich zpřístupnění záleží na vůli vlastníka nebo provozovatele.“

VI.

21. V současné době je vlastníkem areálu Pražského hradu (dále také „areál PH“) Česká republika, přičemž příslušnost k hospodaření k němu, jakož i péči o něj jako o sídlo prezidenta republiky v souladu s § 3 odst. 1 zákona o Kanceláři prezidenta republiky vykonává Kancelář prezidenta republiky (dále jen „KPR“), resp. Správa Pražského hradu

(dále jen „SPH“), na kterou byl v souladu s § 3 odst. 2 zákona o KPR na základě Zřizovací listiny tento úkol delegován, včetně činností s tím spojených.

22. Dle Zřizovací listiny SPH je její povinností zejména:
 - *vytváření materiálních podmínek a zajištění technického servisu pro výkon ústavních funkcí prezidenta republiky a pro činnost KPR, poskytování výkonů pro Vojenskou kancelář, Hradní stráž a Útvar ochrany prezidenta v případech, kdy tyto složky spolupůsobí při výkonu ústavních funkcí prezidenta republiky a při činnosti KPR,*
 - *správa a provoz areálu Pražského hradu a zámku Lány, koncepční, projektová a investiční činnost k zajištění údržby, obnovy a urbanistického, architektonického a stavebně technického rozvoje areálu Pražského hradu a zámku Lány, vytváření koncepce návštěvnického provozu v areálu Pražského hradu a její realizace, zajišťování návštěvnického provozu, vytváření koncepcí a realizaci všestranného kulturního využití areálu Pražského hradu a jeho okolí, hudební a výstavní činnost, poskytování informačních služeb, výkon veškerých práv a povinností spojených s movitým a nemovitým majetkem, ke kterému má SPH právo hospodaření.*
23. Areál PH je, stejně jako v historii, ze své povahy uzavřeným, nepřístupným prostorem, a to jak z hlediska místního a architektonického, neboť je obklopen neprostupně hradbami, zdmi, ploty a branami, tak vzhledem k jeho určení jako sídla prezidenta republiky, které již z povahy věci nemůže být veřejným prostranstvím. Třeba uvést, že rovněž v současné době je sídlo prezidenta republiky nejen místem spojeným s plněním veřejných funkcí prezidenta republiky, ale je rovněž místem, kde je prezident ubytován a kde skutečně žije (v areálu PH se nachází vila prezidenta republiky).
24. Areál PH je jedním funkčním celkem, komplexním a jednotným prostorem z hlediska hospodářského, provozního či bezpečnostního, přičemž veškeré prostory sdílí stejný status, včetně dotčeného náměstí U Svatého Jiří. Tento prostor je z hlediska správy a užívání souvisejících prostor v rámci areálu pro vlastníka důležitou a zcela nezbytnou komunikací. V tomto místě se nachází jeden ze vstupů do kanceláří KPR a SPH, a je zcela zásadním z hlediska zajištění bezpečnosti a k plnění dalších specifických funkcí KPR.
25. Za stanovených podmínek a v souladu s jeho určením je areál PH zpřístupňován veřejnosti. Zpřístupňování areálu veřejnosti je však sekundární činností a podléhá zvláštnímu režimu, neboť se odvíjí výhradně od povahy a určení areálu jako sídla prezidenta republiky a s tím souvisejících okolností, jako je například ochrana místa uložení korunovačních klenotů, a národní kulturní památky České republiky. Pravidla zpřístupňování areálu veřejnosti stanovuje v souladu s právními předpisy SPH z pozice vlastníka, resp. osoby, která je oprávněna a povinna s areálem hospodařit a pečovat o něj. Opatření, která v době, kdy je areál PH otevřen veřejnosti, regulují přístup veřejnosti a jsou ve vztahu k areálu PH uplatňována, jsou dána právními předpisy a na základě nich vydanými pravidly.
26. V obecné rovině SPH stanovuje podmínky přístupu veřejnosti do areálu PH Návštěvním řádem areálu Pražského hradu (aktuální znění ze dne 8. 9. 2020), kde mimo jiné v čl. 2 stanovuje provozní dobu areálu, tedy doby, kdy je areál otevřen veřejnosti, aktuálně od 6.00 do 22.00 hodin. Jiná pravidla (kratší provozní dobu) potom stanovuje pro některé návštěvnické objekty a zahrady. Návštěvnický řád v čl. 5 současně stanovuje pravidla pro užívání prostor Pražského hradu pro kulturní, sportovní a jiná veřejná vystoupení a ostatní hromadné akce, která lze konat výhradně na základě povolení KPR a SPH, a stejně tak

stanovuje, že shromáždění lze konat pouze se souhlasem KPR a SPH. Dále stanovuje návštěvníkům podmínky chování v areálu PH za účelem ochrany kulturních památek a bezpečnosti sbírek (čl. 6) a v neposlední řadě rovněž podmínky vstupu, tj. vstup pouze na určitých místech, pouze v provozní době, s vyloučením zbraní atd. (čl. 7).

27. Dále jsou ze strany SPH přijímána ad hoc opatření, která dobu přítomnosti návštěvníků v areálu dále upravují, a to v závislosti na konkrétní situaci a činnosti a potřebách prezidenta republiky, ať už v souvislosti se státně-reprezentačními zájmy prezidenta republiky, zajištěním bezpečnosti či z důvodů technické povahy.
28. Jak již bylo výše uvedeno, opatření ve vztahu k přístupu veřejnosti jsou SPH přijímána na základě právních předpisů a povinností jimi uložených.
29. Areál PH je za účelem jeho ochrany jako sídla prezidenta republiky a přístupu do něj podle § 28 zákona o ozbrojených silách vně střežen Hradní stráží, přičemž plnění dalších jejích úkolů je dáno vůlí prezidenta republiky, neboť podléhá podle daného ustanovení jeho souhlasu.
30. Jako sídelní objekt prezidenta republiky je dále areál PH podle § 48 zákona o Policii České republiky ve spojení s usnesením vlády č. 1604 ze dne 16. prosince 2008 považován za chráněný objekt, tedy objekt zvláštního významu pro vnitřní pořádek a bezpečnost, a jako takovému mu je poskytována ochrana Policií České republiky spočívající v zajišťování jeho bezpečnosti, a to především oprávněnými zjišťovat důvod vstupu osoby do objektu, zjišťovat totožnost vstupující nebo vycházející osoby, provést prohlídku vnášené nebo vynášené věci, zastavovat vjíždějící nebo vyjíždějící dopravní prostředek a provést jeho prohlídku, provést prohlídku vstupující nebo vycházející osoby, na dobu pobytu osoby v objektu nebo prostoru jí odebrat zbraň.
31. S ohledem na význam a povahu areálu PH jakožto národní kulturní památky podle § 4 zákona o státní památkové péči ve spojení s nařízením vlády č. 147/1999 Sb. je povinností SPH podle § 9 téhož zákona na vlastní náklad pečovat o jeho zachování, udržovat ho v dobrém stavu a chránit jej před ohrožením, poškozením nebo znehodnocením, přičemž je povinen jej užívat pouze způsobem, který odpovídá kulturně politickému významu areálu, památkové hodnotě a technickému stavu. Současně je vlastník ze zákona povinen vytvářet pro plnění uvedených povinností všechny potřebné předpoklady, tedy tato právní úprava je rovněž nepochybně titulem pro opatření přijatá SPH vůči návštěvníkům areálu PH.
32. **Již z uvedeného je nepochybné, že areál PH prokazatelně není přístupný každému bez omezení, neslouží obecnému užívání, a tudíž není veřejným prostranstvím ve smyslu zákonné definice.**
33. Tuto skutečnost nepochybně dokládá i odborná literatura: *„Zákon o právu shromažďovacím neobsahuje vlastní definici veřejného prostranství, vychází se z § 34 obecního zřízení, který definuje veřejné prostranství jako všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejnou zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. Pro veřejnost prostranství je tedy směrodatné to, zda je volně přístupné široké veřejnosti, a to bez nějakého zvláštního režimu. Pokud je shromáždění svoláno do místa, které je veřejným prostranstvím, není třeba souhlasu vlastníka pozemku ke svolání takového shromáždění. Souhlasu vlastníka tak není třeba např. ani na parkoviště obchodních domů, která jsou*

běžně veřejně přístupná, na autobusové zastávky, přestože ty jsou ve vlastnictví autobusové společnosti, na odbočce pozemní komunikace, byť se nachází na soukromém pozemku či slouží primárně soukromé společnosti, atp. Smyslem nevyžadování souhlasu vlastníka či uživatele pozemku u veřejných prostranství je to, aby v případě těchto prostor, kam běžně může kdokoliv neomezeně vstupovat, nebyla dána dodatečná omezující podmínka shromažďovacího práva ve formě povinného souhlasu. Zákon vychází z toho, že pokud na pozemek může běžně každý vstupovat bez nějakého zvláštního oprávnění, a tím jej užívat, není zde dán ani důvod k tomu, aby byl tento souhlas vyžadován u shromáždění, která jsou naplněním základního ústavního práva. ... U jiných prostranství, kam běžně veřejnost vstupuje, je třeba zkoumat právě to, zda je naplněna veřejnost prostranství, tedy zda je umožněn neomezený vstup osob. I přesto, že se obvykle shromáždění konají na veřejně přístupných místech, nelze vyloučit, aby se shromáždění konalo i jinde. Je však třeba odlišovat situaci, kdy účastníci shromáždění zvolí jiné místo i bez vědomí majitele nebo s jeho strpěním, pokud je takové místo fakticky volně přístupné.... Pokud je tedy na daná místa již nějakým způsobem omezen vstup (např. i nádvoří hradu, zámku), nejedná se o prostory, které by sloužily k obecnému užívání a svolavatel tedy v takovém případě potřebuje souhlas vlastníka či uživatele pozemku. Navíc je třeba respektovat, že tato prostranství, ač běžně přístupná, mohou mít specificky regulovaný režim, např. ve formě pokynů k tomu, jak se návštěvníci takového prostoru musí chovat (např. omezení hlučnosti či rozdělování ohně). V takovém případě i zde samozřejmě stále platí povinnost tato lokální pravidla respektovat. Nelze se s odvoláním na shromažďovací právo dovolávat, že po přechodnou dobu tyto vnitřní nebo zákonná pravidla nebudou platit. Chce-li svolavatel konat své shromáždění skutečně v takto specifickém místě, musí respektovat i tato pravidla. Jinak by se dostával do pozice výhodnější oproti běžnému návštěvníkovi dané lokality. Účelem shromažďovacího práva však nemá být umožnění skupině osob chovat se kdekoli libovolně, ale realizovat pokojným způsobem základní lidské právo, nutně ovšem limitované i jinými právy a chráněnými zájmy.“ (Jamborová Kateřina, Potměšil Jan: Zákon o právu shromažďovacím. Praktický komentář. Nakladatelství Wolters Kluwer. Právní stav komentáře dostupného v ASPI je k 1. 4. 2020).

34. Pro podporu uvedených tvrzení lze čerpat i přímo z argumentace soudu. Jím uvedení tvrzení, doložená literatura a judikatura se nejeví pro jeho závěr v dané věci příslušající, neboť rozhodnutí neodůvodňuje, přičemž spíše naopak dokládá jeho nesprávnost a nezákonnost.
35. Úvodem je vhodné poukázat na argumentaci soudu obsaženou v bodu 40. rozsudku, kde soud spojuje řešení dané věci se současnou situací způsobenou pandemií onemocnění COVID-19, když uvádí: „Proto zejména s ohledem na současný stav společnosti, na níž již po delší dobu těžce dopadají následky epidemické, resp. koronavirové krize, spojené s restriktivními mimořádnými opatřeními, kterými byl a je katalog základních lidských práv s ohledem na zamezení šíření epidemie, po nezbytně nutnou dobu omezován, je zapotřebí k uvedené problematice přistupovat s velkou citlivostí a zodpovědněji než kdy jindy vážít důvodnost či potřebnost, omezení výkonu základních lidských práv ze strany správních orgánů.“, byť současná situace nepochybně nemá na vliv povahu areálu PH a skutkový stav a s aplikací ustanovení shromažďovacího zákona nesouvisí.
36. Dále lze poukázat například na bod 44. rozsudku, kde soud uvedl: „Rovněž soud odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, č. j. 5 As 21/2007-99, ve kterém tento soud k legální definici veřejného prostranství uvedl, že „[p]o obsahové stránce tato definice vymezuje veřejné prostranství jednak z hledisek věcných, a to tím, že

uvádí v úvahu přicházející druhy či typy veřejných prostranství. Dále vymezuje veřejné prostranství znakem jeho obecné přístupnosti, což platí jak pro nepojmenovatelné, tj. tzv. další prostory, tak pro tzv. pojmenovatelné druhy či typy veřejných prostranství. V daném případě není tedy rozhodné, zda předmětný pozemek ve skutečnosti je resp. není užíván i jinými osobami než stěžovatelkou, podstatné pro posouzení charakteru pozemku je pouze to, zda je bez omezení volně přístupný komukoli...“, nebo na bod 45. rozsudku, ve kterém soud uvádí: „Při vymezování konkrétního pozemku za veřejné prostranství je tak nutno vycházet z jeho podstaty, tj. že se jedná o prostranství, jehož užívání je určeno široké veřejnosti, která jej v souladu s jeho účelem využívá a současně z obdobného využívání nevylučuje jiné, byť i jen potencionální uživatele. Přičemž prostor, jenž splňuje zákonné znaky veřejného prostranství, se veřejným prostranstvím stává ze zákona (srov. rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/02 ze dne 22. 3. 2005). Tudíž pokud určitý prostor splňuje zákonem stanovené náležitosti, je veřejným prostranstvím, a to bez ohledu například na v dané věci účastníky odkazované jeho zařazení v příslušných územně analytických podkladech.“. S uvedeným lze souhlasit, nicméně to nedokládá skutečnost, že by areál Pražského hradu byl veřejným prostranstvím. Podstatou areálu je jeho užívání jako sídla prezidenta republiky, prezidentem republiky, a plnění s tím souvisejících činností. Areál není určen k užívání širokou veřejností, jeho užívání veřejností je regulováno, jak je popsáno shora, tedy v tomto smyslu lze konstatovat, že jeho užívání veřejností je do jisté míry vyloučeno.

37. Specifický ráz a určení areálu PH a zvláštní režim jeho užívání, jakož i neexistenci neomezeného přístupu kohokoli bez omezení potvrzuje sám soud v bodu 55 rozsudku, když uvádí: „Soud dodává, že zejména s ohledem na mimořádnou historickou hodnotu areálu Pražského hradu má za zcela pochopitelné a nevyhnutelné, že je v areálu přistoupeno k vyšší formě jeho ostrahy za účelem zajištění odpovídající ochrany a bezpečnosti, a to jak zvláštním vojenským útvarům Hradní stráž, určeným k vnější ostraze Pražského hradu (ale i dalšího ze sídel prezidenta České republiky – zámku v Lánech), tak Policii České republiky. Taktéž přijímání větších prostorových a bezpečnostních omezení na území areálu Pražského hradu spjatých s jeho užíváním jakožto sídla prezidenta České republiky či s přijímáním státních návštěv, konáním oficiálních státních akcí atp., soud považuje za opatření zcela odpovídající jedinečnému charakteru Pražského hradu. Soud opakuje, že ani tento vyšší stupeň ochrany místa či omezení vztahující se ke specifickému užívání areálu neznamena, že jím dochází k omezení obecného užívání náměstí U Sv. Jiří; naopak koresponduje s hodnotou a zvláštním určením daného místa.“.
38. Soud svůj závěr dále dokládá literaturou, která se však s ohledem na speciální charakter místa a zvláštní opatření v něm uplatňovaná rovněž jeví zcela neodpovídající dané věci a prokazující opak (bod 43. rozsudku): „po obsahové stránce tato definice vymezuje veřejné prostranství jednak z věcných hledisek, a to tím, že uvádí v úvahu přicházející pojmenovatelné druhy či typy veřejných prostranství, dále pak vymezuje veřejné prostranství znakem jeho obecné přístupnosti (což platí jak pro nepojmenovatelné, tj. tzv. další prostory, tak pro tzv. pojmenovatelné druhy či typy veřejných prostranství), a dále je vymezuje i z pohledu vlastnických charakteristik. Klíčové jsou dva poslední znaky, charakterizující **veřejné (či veřejná) prostranství jako přístupné (přístupná) každému bez omezení** a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. To ve svém důsledku znamená i příslušné omezení práv vlastníka, který musí respektovat, že takovýto prostor (byť je v jeho vlastnictví) nemůže být např. vlastníkem oplocen, či jinak uzavřen, neboť tak by ztratil svoji funkci veřejného prostranství. Vlastník takového prostoru je povinen omezení spojená s jeho povahou veřejného prostranství strpět.“ (srov. Koudelka Z., Ondruš R., Průcha P.,

*Zákon o obcích (obecní zřízení) - Komentář, Praha: Linde, 2002). Obdobně se v jiné odborné literatuře uvádí, že § 34 obecního zřízení obsahuje legální definici pojmu veřejné prostranství, „a to demonstrativním uvedením příkladů veřejných prostranství, která mají tuto povahu, a dále uvedením **obecných znaků každého veřejného prostranství. Jedná se o prostory veřejně přístupné, tedy přístupné každému bez omezení, což vymezuje zákonodárce i jinými slovy tak, že slouží obecnému užívání.** Tradičním znakem obecného užívání je, že lze užívat věci (materiální statky) způsobem, který odpovídá jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů, bez ohledu na vůli vlastníků užívaných věcí. Zákonodárce zde vyjádřil to, že užívání věci jednotlivými uživateli je nezávislé na vůli vlastníka tak, že veřejné prostranství jsou přístupné každému bez omezení, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru“.*“ (srov. Kopecký M., Zákon o obcích: komentář. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016; právní stav komentáře dostupného v ASPI je k 1. 1. 2020).“.

39. Veškeré soudem předložené a citované podklady spojují veřejné prostranství **s neomezeným přístupem a účelovým určením k obecnému užívání**, a konečně i soud sám v bodu 49. rozsudku potvrzuje, že právě a pouze takové skutečnosti jsou ve věci posouzení existence veřejného prostranství významné, když uvádí, že: „*Soud konstatuje, že z výše citované judikatury i odborné literatury vyplývá, že obecným definičním znakem veřejného prostranství je přístupnost takového prostranství každému bez omezení. Základní podmínkou je tedy pouze to, že tyto prostranství jsou přístupné každému bez omezení, a tedy slouží obecnému užívání.*“.
40. Navzdory shora uvedenému soud zcela nepochopitelně, nepodloženě a v rozporu s právní úpravou však tvrdí, že daný prostor naplňuje znaky veřejného prostranství, tedy přístupnosti každému bez omezení a obecného užívání, byť žádný z těchto znaků v případě areálu PH nepochybně není dán.
41. Soud jako důkaz toho, že PH je třeba považovat za veřejné prostranství, dále využívá argumentaci odkazující na § 1 odst. 4 shromáždovacího zákona (bod 56.), který stanoví, že *jsou zakázána shromáždění v blízkosti budov Parlamentu České republiky, a to v místech vymezených v příloze tohoto zákona*, s tím, že v této příloze žádný z prostorů, který je součástí areálu PH, uveden není. Vzhledem k tomu, že areál Pražského hradu nikdy veřejným prostranstvím nebyl a nebyl za něj ani považován, nepochybně zde nebyla na straně zákonodárce ani potřeba stanovovat, že v něm jsou shromáždění zakázána, když jejich konání na tomto místě byla vždy podmíněna dle právní úpravy souhlasem vlastníka, na rozdíl od skutečných veřejných prostranství v blízkosti Parlamentu ČR, kterými jsou ulice, náměstí a další místa, do nichž není přístup žádným způsobem omezen, a jsou zcela bez jakýchkoli omezení přístupné veřejnosti. Jedná se o *ulice Sněmovní, Praha 1, U Zlaté studně, Praha 1, Tomášská, Praha 1, Thunovská, Praha, Valdštejnské náměstí, Praha 1, Valdštejnská, Praha 1, Zámecká, Praha 1, chodník přiléhající k severní hraně Malostranského náměstí, Praha 1, mezi křižovatkami s ulicí Zámecká, Praha 1, a Tomášská, Praha 1, a Letenská, Praha 1, a to v úseku mezi Malostranským náměstím, Praha 1, a křižovatkou s ulicí Josefská, Praha 1*. V této souvislosti je vhodné poukázat na to, že v dané příloze není vymezena ani např. Valdštejnská zahrada, která přímo sousedí s budovou Senátu a je s určitými omezení (týkajícími se otevírací doby atp.), méně přísnými než areál PH, rovněž zpřístupňována veřejnosti. Výkladem soudu by rovněž tato zahrada měla být považována za veřejné prostranství a mělo by zde být umožněno konat shromáždění, což jistě nebylo záměrem zákonodárce, když v ostatních prostorech přímo sousedících s budovou Senátu shromáždění zakázal. Lze mít důvodně za to, že rovněž

v tomto případě, jakož i v mnoha dalších je důvodem nevymezení v zákoně právě skutečnost, že se o veřejná prostranství nejedná, neboť nenaplnují jeho zákonnou definici (jsou chráněny zdmi, budovami, branami atd., přístup do nich není bez omezení a je chráněn vůlí vlastníka, který přístup do nich v zájmu jejich ochrany reguluje).

42. Dále je vhodné se vyjádřit k argumentu žalobce spočívajícím v tom, že územní plán označuje areál PH, resp. část areálu PH, jejíž součástí je dotčené náměstí U Svatého Jiří, kódem ZVO, což je oblast, kde se předpokládá občanské vybavení, z čehož dovozuje, že se jedná o veřejné prostranství. Tato argumentace se v dané věci jeví bezvýznamnou a nesprávnou. I v případě, že by pro posouzení, zda se jedná o veřejné prostranství či nikoli, mělo být významné, jak jsou prostory vedeny v územním plánu a vykládá je stavební zákon, označení ZVO by skutečnost, že areál PH je veřejným prostranstvím nedokládalo, ba naopak. Kód „ZVO – ostatní“ je v rámci územního plánu z hlediska hlavního využití definován jako: *„Plochy pro umístění areálů a komplexů specifických funkcí nebo jejich kombinace a koncentrované aktivity neuvedené v jiných plochách pro zvláštní komplexy občanského vybavení“*, což jistě nedokládá, že by se jednalo o veřejné prostranství. Pokud se týká pojmu občanská vybavenost, tento v rámci definice veřejné infrastruktury definuje stavební zákona v § 2 odst. 1 písm. m) bod 3. jako *stavby, zařízení a pozemky sloužící například pro vzdělávání a výchovu, sociální služby a péči o rodiny, zdravotní služby, kulturu, veřejnou správu, ochranu obyvatelstva*, přičemž je třeba zdůraznit, že stejné ustanovení pod dalším bodem 4. vymezuje pro účely stavebního zákona i pojem veřejné prostranství. Z tohoto je zcela zřejmé, že se jedná o pojmy rozdílné a spolu nesouvisející, přičemž tuto skutečnost dokládá i samotný územní plán, na který žalobce odkazuje, když místa, která bezpochyby skutečně veřejným prostranstvím jsou, jako je například Hradčanské náměstí, Nerudova ulice či Valdštejnské náměstí, označuje kódem „DU - **urbanisticky významné plochy a dopravní spojení, veřejná prostranství**“ s popisem hlavního využití *„Plochy zahrnující vybraná náměstí, shromažďovací prostory, lávky a další plochy plnící funkci veřejných prostranství“*. Nadto je z uvedeného zřejmé, že veškeré dotčené prostory areálu PH mají stejný status, a ani územní plán náměstí U Svatého Jiří za náměstí ve smyslu definice veřejného prostranství nepovažuje.
43. Dále skutečnost, že se v areálu PH nachází jedna z poboček České pošty s.p., a případně i restaurační zařízení, obchody atp. povahu místa neovlivňují a s otázkou jeho přístupnosti nesouvisí, naopak jejich existence v areálu se od povahy místa a jeho zpřístupňování přímo odvíjí. Veškerá zařízení se v areálu PH nachází pouze a jedině z vůle vlastníka na základě jím uzavřených smluvních vztahů, přičemž se přímo váží k činnosti a potřebám KPR a SPH. Pokud se týká pobočky České pošty s.p., tato je primárně určena k realizaci poštovních služeb KPR a SPH a dále je neoddělitelně spjata s návštěvnickým provozem, který SPH v areálu zajišťuje. Zajištění návštěvnického provozu je dle Zřizovací listiny jednou z hlavních činností SPH, přičemž jej SPH realizuje buď sama (prodej vstupenek, informační a průvodcovská služba, zpřístupnění vybraných prostor jako návštěvnických, realizace výstav či dalších akcí) nebo prostřednictvím jiných subjektů, které zajišťují další potřebné služby spočívající například v poskytování již zmíněných poštovních služeb, v provozování restauračních zařízení, obchodů, expozic atp., které povahou a svým zaměřením odpovídají charakteru místa a úzce souvisí s činností KPR a SPH a provozem areálu. SPH při tom při uzavírání uvedených smluvních vztahů dbá na dodržení veškerých stanových opatření a pravidel platných pro areál PH. Smluvní vztahy tak obsahují například ustanovení upravující otevírací dobu, kterou definují v návaznosti na provozní dobu areálu a návštěvnických objektů a mimořádné akce státně-reprezentativního charakteru, kdy je areál uzavřen a veřejnosti není zpřístupňován (z protokolárních či bezpečnostních důvodů).

44. Skutečnost, že areál PH není veřejným prostranstvím, mimo jiné plyne i z obecně závazné vyhlášky HMP č. 5/2011, o místním poplatku za užívání veřejného prostranství, která žádá z prostorů uvnitř areálu PH za veřejné prostranství nepovažuje.
45. **Přístup a pobyt veřejnosti v areálu Pražského hradu byl v minulosti a je i v současné době regulován, přičemž se vždy odvíjel od charakteru místa, který je neměnný. Areál nebyl nikdy za veřejné prostranství považován, nikdy nebyl přístupný každému bez omezení, nikdy nebyl určen k obecnému užívání.**
46. **Vzhledem k tomu, že prokazatelně není naplněna definice veřejného prostranství podle § 34 zákona o obcích, bylo povinností svolatele, vyžádat si pro konání shromáždění písemný souhlas vlastníka pozemku, tedy SPH, a přiložit jej k oznámení, jak ukládá § 5 odst. 4 shromažďovacího zákona, což neučinil a tuto vadu ani ve stanovené lhůtě neodstranil.**

VII.

47. Stěžovatel proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí **zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.**

Správa Pražského hradu